

CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

CODICE DELLE AUTONOMIE - AS 2259

(relatori On. Senatore Andrea Pastore, On. Senatore Enzo Bianco)

**AUDIZIONE COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI SENATO DELLA REPUBBLICA
ROMA 10 MARZO 2011**

PREMESSA

Con lo schema di disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati il 30/06/2010 e poi trasmesso al Senato (AS 2259), il governo si propone di dare attuazione alle disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione sugli enti locali.

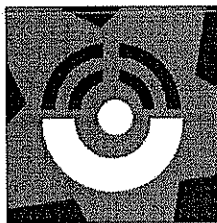
Lo schema di disegno di legge nei diversi capi in cui si articola provvede a disciplinare in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; a dare attuazione all'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative alle autonomie territoriali nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni; alla razionalizzazione degli Uffici decentrati dello Stato; alla soppressione di enti e organismi che operano in ambito locale, regionale e statale; a porre una specifica disciplina per i piccoli Comuni; a modificare la disciplina inerente ai direttori generali degli enti locali; a riscrivere le norme relative ai controlli negli enti locali.

Inoltre, lo schema di disegno di legge indica le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (dlgs. n. 267/2000) da abrogare e contiene la delega al governo per la adozione della "Carta delle autonomie locali" al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un Codice le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali.

Vogliamo sottolineare e porre un plauso al fatto che su un provvedimento di così ampia portata si sia tornato a discutere in Parlamento dopo la pausa dei lavori che hanno visto lo scorso mese di luglio impegnata la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Sappiamo altresì che parte dei temi che sono contenuti nel disegno di legge sono stati e sono oggetto di attenzione da parte di altri provvedimenti. Mi riferisco al decreto legislativo in merito alla determinazione di fabbisogni standard per Comuni, Province e città metropolitane; mi riferisco al decreto legislativo sul cosiddetto fisco municipale; mi riferisco ad alcune misure contenute nel dl n.78/2010 così come convertito dalla legge n.122/2010 o al provvedimento in merito ai servizi pubblici locali, mi riferisco ai decreti sul fisco regionale e sui fabbisogni standard in sanità in discussione in Parlamento in questi giorni.

Innanzitutto perché siamo convinti della opportunità che ci debba essere un pieno e reciproco coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali nel complesso procedimento di attuazione del federalismo fiscale. Ciò di cui stiamo qui parlando oggi è infatti direttamente connesso alla attuazione dell'art.119 della Costituzione. Stiamo discutendo di misure che entrano nel merito delle regole che disciplinano l'esercizio della sussidiarietà e intervengono sull'assetto del sistema delle autonomie delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Dunque una condivisione sul piano formale vuol dire anche una condivisione sul piano sostanziale.

L'idea è quella di riformare i processi decisionali ed affidare le gestioni a livelli più ampi ed economicamente efficienti, attraverso l'esercizio associato di funzioni fondamentali e un criterio di semplificazione amministrativa ed istituzionale.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

Ribadiamo la nostra attenzione alla necessità che- in parallelo alle misure citate poc'anzi- occorra anche adeguare le istituzioni nazionali ai nuovi assetti che stiamo definendo per il sistema regionale e locale.

QUESTIONI DI MERITO

In merito all'analisi del disegno di legge AS 2259 si riportano qui di seguito alcune osservazioni relative agli ambiti di interesse a diretta ricaduta regionale. Tali osservazioni vanno a riguardare:

- 1) la disciplina delle funzioni fondamentali degli enti locali (artt. 5 e 6); 2) il coinvolgimento dei Consigli delle autonomie locali nell'ambito delle attività legislative delle Regioni (art.8 e art. 12);*
- 3) infine, la previsione del potere sostitutivo governativo nei confronti delle Regioni (artt.11 e 12)*

Funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (Capo II)

Lo schema governativo nell'elencare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane vi ricomprende "le funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente" e "le funzioni per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale".

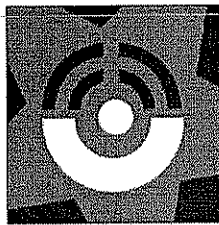
Con riguardo alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane è demandata alla legge regionale la disciplina delle stesse nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione (materie legislative concorrenti e residuali); (art. 5) nonché è espressamente escluso che le funzioni fondamentali possano essere esercitate da enti o agenzie regionali (art. 7).

In particolare è riservata alla legge regionale l'adeguamento della legislazione regionale alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'art. 117 terzo e quarto comma Cost. in relazione alle modalità di esercizio, nonché la soppressione e accorpamento di strutture, enti intermedi, agenzie e organismi titolari di funzioni coincidenti con quelle allocate ai Comuni e alle Province (art. 12, comma 1).

In proposito si esprime piena soddisfazione per il contenuto della disposizione che mira a salvaguardare il riparto delle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione e la potestà legislativa regionale. Infatti, il legislatore statale, dovendo intervenire nell'ambito delle funzioni fondamentali degli enti locali, avrebbe potuto avocare la potestà di escludere interventi regionali, anche nell'ambito di competenze residuali o concorrenti delle Regioni, attraverso un'interpretazione restrittiva dell'art. 117, comma 2, lettera p, Cost., che attribuisce competenza esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali degli enti locali.

L'impostazione del ddl, dunque, favorisce utili sinergie tra i diversi livelli di governo, nel pieno rispetto del principio generale di leale collaborazione.

Inoltre, spetta alla regione nell'ambito delle materie legislative di propria competenza individuare con legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento delle funzioni comunali fondamentali "di servizio", secondo i principi di economicità, efficienza e di riduzione delle spese, nonché il termine entro il quale i comuni devono avviare l'esercizio delle



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

funzioni in forma associata, escludendo espressamente dal ricorso obbligatorio alle forme associative i comuni capoluogo e i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. (art. 8, comma 6).

L'art. 8 individua le funzioni fondamentali che possono essere esercitate singolarmente o mediante la costituzione di un'unione di comuni e quelle che invece devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 5.000 abitanti.

A questo proposito si rinvia anche ad alcune innovazioni in tal senso contenute nel dl. 78/2010 "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" che va ad incidere su alcuni aspetti sostanziali, quali lo status degli amministratori locali, il rispetto del patto di stabilità, le assunzioni di personale, gestione associata di funzioni fondamentali- come già su riportato-, la possibilità di costituire società, la disciplina della TARSU, nonché, la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo.

Consigli delle autonomie locali (CAL) e Regioni

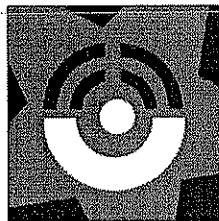
Un dato particolarmente significativo che è possibile ricavare dall'impianto giuridico del disegno di legge è il richiamo continuo al coinvolgimento dei Consigli delle autonomie locali. Infatti, la concertazione nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali è richiesta per la determinazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento delle funzioni comunali fondamentali "di servizio" (art. 8, comma 6), per l'adeguamento della legislazione regionale alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali e per la soppressione ed accorpamento di strutture, enti intermedi, agenzie ed organismi (art. 12, comma 1), per l'allocazione delle funzioni regionali agli enti locali (art. 12, comma 3).

A tale riguardo l'impianto del ddl va nella solco della strada più volte auspicata dalle Assemblee legislative regionali di incrementare e rafforzare la cooperazione interregionale (Regione – Enti locali) per il tramite del Consiglio delle autonomie locali sia per quanto concerne quegli aspetti connessi al rischio di un neo centralismo regionale sia per un maggior presidio di garanzia istituzionale degli Enti locali di minori dimensioni. Si tratta di un percorso difficile perché considerato dagli Enti locali esclusivamente da un punto di vista procedurale.

Tuttavia, nell'ambito di una dinamica del processo istituzionale, va a nostro avviso richiamata l'attenzione sulle potenzialità di questo strumento, che non deve risultare l'ennesimo passaggio tra diversi livelli di governo ma che deve trovare sviluppo in virtù di un riassetto regionale delle competenze, secondo una logica di efficienza amministrativa/istituzionale.

Tutto ciò a fronte del fatto che tutte le Regioni che si sono dotate di nuovi Statuti hanno delineato procedure di coinvolgimento dei Consigli delle autonomie locali, in attuazione dell'art. 123 ultimo comma, Cost., che dispone che tutti gli Statuti regionali debbano prevedere e disciplinare il Consiglio stesso, quale organo di consultazione fra le Regioni e gli enti locali.

Si vuole dunque ribadire che è ancora denso di potenzialità l'istituto del Consiglio delle autonomie locali, se inserito in un'architettura istituzionale regionale che sappia farsi carico di una sintesi sapiente dei tasselli della riforma costituzionale di cui oggi si discute in questa Commissione ed in questi giorni in Parlamento.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

Potere sostitutivo

L'art. 12 del ddl riconosce significativi spazi di regolazione alle Regioni in materia di enti locali. Infatti, in aggiunta a quanto già detto, si prevede che le Regioni, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie locali o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti:

- a) possono conferire le funzioni amministrative e le relative risorse umane, finanziarie e strumentali in modo organico a Comuni, Province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;
- b) conferiscono agli enti locali, nelle materie di propria competenza legislativa, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma della Costituzione, le funzioni ad esse trasferite dallo Stato che non richiedono di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;
- c) conferiscono agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla Regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;
- d) razionalizzano e semplificano, contestualmente all'allocazione delle funzioni amministrative e relative risorse a Comuni, Province e Città metropolitane, i livelli locali, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 della Costituzione.

Il comma 4 dell'art. 12 dispone che qualora le regioni non provvedano entro dodici mesi, il Governo provvede in via sostitutiva fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

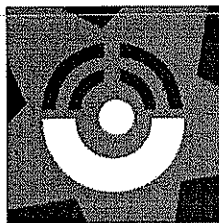
Tale disposizione appare problematica sotto due profili: in primo luogo si segnala l'inappropriatezza del richiamo all'art. 8 della l. 131/2003, che dando attuazione all'art. 120 della Costituzione, disciplina poteri sostitutivi in relazione a funzioni amministrative e non legislative, come nel caso di specie; in secondo luogo la previsione del potere sostitutivo solleva dubbi in relazione al contenuto eccessivamente ampio e generico della normativa che le Regioni devono adottare e alla natura indefinita e vaga dei criteri per l'esercizio del potere sostitutivo.

Si sottolinea, inoltre, una sfasatura temporale tra l'art. 11 e l'art. 12; infatti, l'art. 11 prevede che il Governo deve presentare alle Camere, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, appositi disegni di legge per l'individuazione e per il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato, laddove l'art. 12 richiede lo stesso termine per l'emanazione delle leggi regionali in materia di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali. Si richiede a questo proposito un intervento correttivo del legislatore nazionale. (vedi proposta emendamento)

Regioni a Statuto speciale e Province autonome

Lo schema governativo nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e le Province autonome stabilisce che le competenze in relazione alla disciplina volta alla razionalizzazione degli Uffici periferici dello Stato sono fatte salvo (art. 15, comma 3).

Inoltre, al fine di garantire ai comuni e alle province ricompresi in ciascuna regione a statuto speciale il riconoscimento delle funzioni fondamentali di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adeguarsi a quanto stabilito dalla legge in armonia con i rispettivi statuti, fermo restando quanto disposto dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (art. 27).



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

Proposta emendamento ddl AS 2259, art.12 “legislazione regionale nelle materie di cui all’art.117, commi terzo e quarto della Costituzione”

1. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore delle leggi di iniziativa governativa, di cui all’art.11, comma 1 per l’individuazione e per il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato, le Regioni stesse, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati in sede di Consiglio delle autonomie locali prevista dai rispettivi ordinamenti:

- a) Adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nella materie di propria competenza legislativa, ai sensi dell’art. 117 commi terzo e quarto della Costituzione regolandone le modalità di esercizio;
- b) Sopprimano ed accorpano strutture, enti intermedi, agenzie od organismi comunque denominati titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con le funzioni conferite ai Comuni ed alle Province, evitando in ogni caso la duplicazione di funzioni amministrative.